

Alterssicherung zwischen Vorsorge und Versorgung: Konzeptionen, Entwicklungstendenzen und eine Entwicklungsstrategie für die deutsche Alterssicherung

Schmähl, Winfried

Veröffentlichungsversion / Published Version

Sammelwerksbeitrag / collection article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Schmähl, W. (1997). Alterssicherung zwischen Vorsorge und Versorgung: Konzeptionen, Entwicklungstendenzen und eine Entwicklungsstrategie für die deutsche Alterssicherung. In S. Hradil (Hrsg.), *Differenz und Integration: die Zukunft moderner Gesellschaften ; Verhandlungen des 28. Kongresses der Deutschen Gesellschaft für Soziologie in Dresden 1996* (S. 1006-1020). Frankfurt am Main: Campus Verl. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-139633>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Alterssicherung zwischen Vorsorge und Versorgung: Konzeptionen, Entwicklungstendenzen und eine Entwicklungsstrategie für die deutsche Alterssicherung

Winfried Schmähl

1. Zur Einführung

Alterssicherung berührt die Menschen hierzulande im größten Teil ihres Erwachsenenlebens – als Abgabepflichtige, Vorsorgende oder Leistungsempfänger. Die ökonomische Situation im Alter ergibt sich aus einem vielschichtigen Geflecht von Einflußfaktoren, die sowohl auf die ökonomische Situation in der Erwerbsphase einwirken und von dort auf die Lage im Alter als auch direkt die Situation im Alter beeinflussen (Schmähl 1996: 131-153). Alterssicherung hat neben dieser individuell-lebenszyklischen Bedeutung vielfältige wirtschafts-, finanz-, sozial- und gesellschaftspolitisch relevante Dimensionen.

Dieser Beitrag bezieht sich allein auf sozialstaatliche Regelungen im Rahmen von Alterssicherungssystemen. Umfang und Struktur sozialstaatlicher Regelungen wiederum werden von gesamtwirtschaftlichen, demographischen und politischen Bedingungen beeinflusst.

Alterssicherung wird derzeit weltweit diskutiert, auf nationaler wie internationaler Ebene. Zu den zentralen Fragen gehören die Aufgabenverteilung zwischen privaten und öffentlichen Akteuren und Institutionen, die Konzeptionen für die Entwicklung von einzelnen Institutionen sowie deren Umfang und Struktur. In vielen Ländern sind bereits Entscheidungen über weitreichende Reformmaßnahmen und die Richtung der weiteren Entwicklung getroffen worden. Auch die jüngsten Diskussionen über die weitere Entwicklung der Alterssicherung in Deutschland sind teils explizit, teils implizit von konzeptionellen Grundfragen geprägt: nur noch staatliche Mindestsicherung, ergänzt um ausschließlich freiwillige private Vorsorge oder weiterhin einkommensbe-

zogene staatliche Sicherung mit differenzierten Leistungen, doch auf welchem Niveau und mit wieviel »Solidarausgleich«? Hierauf wird an späterer Stelle speziell für die deutsche Situation eingegangen wie auch auf die Frage, ob das in Deutschland praktizierte, überwiegend am Arbeitsverhältnis anknüpfende staatliche Alterssicherungssystem international nicht eher ein »Sonderfall« ist – wie z.B. bei Allmendinger (1994: 265-267) zu lesen –, oder ob es vielleicht u.a. angesichts veränderter Erwerbsmuster gar ein von der Entwicklung überholtes Auslaufmodell ist. Dies wird verbunden mit der Frage danach, welche Entwicklungsstrategie sich für das deutsche System der Alterssicherung

- a) abzeichnet (also die positive Frage) oder
- b) gewählt werden sollte (die normative Frage) sowie
- c) welche Wege dazu einzuschlagen sind

angesichts der vielfältigen strukturellen Veränderungen und Herausforderungen, die Anlaß für Reformüberlegungen bieten oder bei diesen zu berücksichtigen sind. Auf diese veränderten und sich weiter ändernden Umfeldbedingungen selbst kann hier nicht eingegangen werden.¹

Wenn über Weichenstellungen für die Zukunft gesprochen wird, sind offensichtlich viele Wirkungszusammenhänge zu berücksichtigen, über die allerdings in der theoretischen und empirischen Forschung leider vielfach keine einheitliche Auffassung besteht.² Da Wirkungserwartungen auch mitgeprägt sind durch die jeweiligen institutionellen Bedingungen und bisher gemachte Erfahrungen, können Lösungsansätze und Konzepte nicht einfach von einem Land auf ein anderes übertragen werden. Dennoch kann ein Blick auf die internationale Entwicklung aufschlußreich sein. Um diese wie auch mögliche Entwicklungsstrategien für das deutsche Alterssicherungssystem zu charakterisieren, wird zunächst ein einfacher analytischer Rahmen zur Einordnung verschiedener Konzeptionen der Alterssicherung und der mit ihnen verbundenen Ziele und Wirkungserwartungen skizziert.

2. Alternative Konzeptionen der Alterssicherung – zwischen Vorsorge und Versorgung

Bei der Ausgestaltung von Systemen der Alterssicherung und den dafür maßgebenden Konzeptionen kann man stark vereinfachend von zwei Grundkonzeptionen ausgehen: Alterssicherung, die primär am *Vorsorgegedanken* orientiert ist – wobei die Leistungen im Alter auf Vorleistungen in früheren Phasen

beruhen, mit oder ohne Risikoausgleich (also durch Versicherungen oder als reine Sparmodelle), die *privat* oder *staatlich* sowie *freiwillig* oder *obligatorisch* sein können.

Die zweite Konzeption kann vereinfachend als *Versorgung* bezeichnet werden. Dort wird Einkommen zwischen Personen gezielt interpersonell umverteilt, wobei eine Vorleistung oder deren Höhe für die Höhe der Leistung im Alter keine Rolle spielt. Die Leistungen im Alter sind also unabhängig vom früheren Einkommen, können einheitlich hoch sein oder aber die aktuelle Einkommenslage im Alter mit berücksichtigen, also andere Einkünfte auf die Alterssicherungsleistung anrechnen. Dies kann nur in staatlicher Regie und in einem Pflichtsystem realisiert werden.

Im folgenden wird zunächst auf sogenannte Regel-Alterssicherungssysteme eingegangen (häufig als »erste Säule« bezeichnet), die für größere Personengruppen die Grundlage ihrer Alterssicherung bilden. Sie sind zumeist staatlich organisiert. Bei ihrer Ausgestaltung geht es zum einen um die grundlegende Frage: Soll die staatliche Alterssicherung nur eine *Mindestsicherung* darstellen oder soll sie darüber hinausgehend eine *einkommensbezogene Absicherung* mit folglich differenzierten Leistungen im Alter ermöglichen?³ Die zweite grundlegende Frage lautet: Soll dieses System nach der *Vorsorge-* oder der *Versorgungskonzeption* gestaltet sein?

Für die *Mindestsicherung* spielen mindestens drei (Grund-)Varianten eine Rolle. Die ersten beiden sind versorgungsstaatliche Formen:⁴

- Mindestsicherung nur als *bedürftigkeitsgeprüfte* staatliche Transferleistung, so wie in Australien und neuerdings auch in Neuseeland.
- Steuerfinanzierte *vorleistungsunabhängige* Grundrenten (Staatsbürgerrente) mit *einheitlichen Leistungen* (oft differenziert nach der Wohndauer im Land und gegebenenfalls auch nach dem Familienstand). In der Realität bedeutet dies aber nicht unbedingt, daß die Leistungen dann so hoch sind, daß Armut auch tatsächlich vermieden wird, siehe Großbritannien.⁵

Eine dritte Konzeption der Mindestsicherung ist am Vorsorgegedanken orientiert:

- Eine *beitragsfinanzierte staatliche Mindestsicherung* mit einem pro Kopf einheitlichen Beitrag (*Kopf-Beitrag*), was zu einer einheitlich hohen Rentenleistung in Abhängigkeit von der Versicherungsdauer führt. Es ist hierbei eine bestimmte Zahl von Beitragsjahren erforderlich, um eine armutsvermeidende Mindestrente zu erlangen. Diese Konzeption spielte im Beveridge-Report eine wichtige Rolle.⁶

Betrachtet man die Entwicklung in Ländern, die eine staatliche Mindest-Alterssicherung eingeführt haben, so zeigt sich, daß früher oder später eine *zweite »Säule« der Alterssicherung* aufgebaut wurde, die – und das ist hervorzuheben – in der Regel *obligatorisch* ist und meist am Beschäftigungsverhältnis anknüpft. Dadurch wird – zumindest für Arbeitnehmer – durch eine zweite Pflichteinrichtung im Zusammenwirken mit der Pflicht-Mindestsicherung eine *einkommensbezogene Alterssicherung* angestrebt. Typische Beispiele für solch eine obligatorische ergänzende Alterssicherung sind die obligatorische betriebliche Alterssicherung in der Schweiz oder in Australien sowie die bisherige am Arbeitsverhältnis anknüpfende Zusatz-Alterssicherung in Schweden (ATP). Demgegenüber sind die ergänzenden Alterssicherungseinrichtungen in Ländern mit einkommensbezogener Regel-Alterssicherung in aller Regel freiwillige Einrichtungen, wie die betriebliche Alterssicherung in Deutschland oder den USA.

Die Kombination aus steuerfinanzierter Grundrente (auf Sozialhilfeniveau) für alle Staatsbürger im Alter und ausschließlich freiwilliger privater Vorsorge – wie sie von Biedenkopf und seinem Mitstreiter Miegel für Deutschland propagiert wird – ist in der Realität kaum vorzufinden.⁷ Zudem zeigt die Entwicklung der letzten Jahre, daß zumindest in höherentwickelten Volkswirtschaften die steuerfinanzierte Staatsbürgerrente geradezu als »Auslaufmodell« bezeichnet werden kann. Neuseeland nahm Abschied von dieser vergleichsweise teuren Konzeption, um zur Einkommensanrechnung nach australischem Vorbild überzugehen. Auch in Schweden soll es in Zukunft keine einkommensunabhängige einheitliche Grundrente mehr geben. International deutet sich eine Tendenz zu einer Stärkung der Vorsorgekonzeption auch in staatlichen Systemen an und keinesfalls zu mehr versorgungsstaatlichen Lösungen.

Der zweite Grundtyp staatlicher Alterssicherung sind *einkommensbezogene Systeme*. Dabei sind zwei Grundtypen zu unterscheiden: *beitragsorientierte* und *leistungsorientierte Systeme*. Bis vor kurzem existierten in Europa für staatliche Alterssicherungen keine beitragsbezogenen Systeme.⁸ Doch es gibt neuere Entwicklungen: In Schweden, in Lettland und in Italien sind die Weichen in Richtung auf ein beitragsorientiertes staatliches Regelsicherungssystem gestellt. In Lettland ist es – nach schwedischem Reformkonzept und unter Mitwirkung der Weltbank – sogar bereits seit Anfang 1996 implementiert.

Beitragsorientierte Systeme – die stark am Konzept von Privatversicherungen orientiert sind – sehen nicht ein bestimmtes Absicherungsniveau für den einzelnen Versicherten vor, sondern je nach Verzinsung der Beiträge ergibt sich eine bestimmte Leistung im Alter, wobei sich das Absicherungsniveau erst

beim Leistungsempfang herausstellt, abhängig insbesondere vom Verhältnis der Verzinsung von Beiträgen zur Einkommensentwicklung bis zum Ausscheiden aus dem Erwerbsleben. Hier erfolgt also eine *Verlagerung von Risiken auf die Versicherten* – dies zeigt sich übrigens auch in Betriebsrentensystemen vieler Länder (Turner 1996).

Im Unterschied zu beitragsorientierten Systemen ist in *leistungsorientierten* Systemen eine direkt einkommensbezogene Absicherung mit einem bestimmten Absicherungsniveau vorgesehen, wobei die Höhe der Leistung im Alter positiv mit einer Vorleistung verknüpft ist. Die Gegenleistung im Alter beruht aber nicht auf der absoluten Höhe von Beitragszahlungen (wie in beitragsorientierten Systemen), sondern auf dem jeweiligen Einkommen, das der Beitragszahlung zugrunde liegt. Wie die einkommensbezogene Berechnung der Altersrenten erfolgt, ist – international gesehen – recht unterschiedlich; sie reicht vom letzten Einkommen oder z.B. dem Einkommen der letzten 10 oder 15 Jahre bis zum Einkommen während der gesamten Versicherungszeit – wie in Deutschland.

In diesen einkommensbezogenen Systemen spielt die Frage, inwieweit nur *intertemporal* (unter Berücksichtigung des Risikoausgleichs) zwischen den Lebensphasen umverteilt wird und inwieweit durch die Versicherungsbedingungen auch gezielt interpersonelle Umverteilung, also eine gezielte Besser- und Schlechterstellung von Personengruppen angestrebt wird, eine wichtige Rolle. Es gibt also in der Realität unterschiedliche Mischungsverhältnisse von Vorsorgekonzeption und Versorgungselementen (letzteres wird oft als Solidar- ausgleich oder sozialer Ausgleich bezeichnet, auch wenn die Effekte durchaus nicht »sozial« sein müssen).

3. Einige Entwicklungstendenzen

Betrachtet man die internationale Entwicklung der letzten Jahre, so zeigt sich nicht nur – wie erwähnt –, daß durch obligatorische Systeme eine einkommensbezogene Alterssicherung angestrebt wird, sondern auch eine *Tendenz der Stärkung der Vorsorgekonzeption* durch eine stärkere Orientierung an Versicherungsüberlegungen in staatlichen Systemen (neben der zunehmenden Bedeutung privater Vorsorge).

Die dazu in staatlichen Systemen ergriffenen Maßnahmen sind unterschiedlich. In einigen Ländern erfolgt eine Ausdehnung der Zeiten, die für die Rentenberechnung zugrundegelegt werden (so in Frankreich oder in Öster-

reich), in anderen eine Ausgliederung von Umverteilungsmaßnahmen aus der Alterssicherung, sei dies institutionell oder finanziell, letzteres z.B. in Frankreich mittels einer spezifischen Abgabe (CSG, Contribution Sociale Généralisée). Auch die Einführung von versicherungstechnischen Abschlägen bei vorzeitigem Rentenbezug oder der Abbau solcher nicht beitragsgedeckter Rentenansprüche, denen keine adäquate Finanzierung aus dem Staatshaushalt gegenüber steht – wie 1996 in Deutschland beschlossen –, sind weitere Elemente, die eine Stärkung von Leistung und Gegenleistung in der Alterssicherung bewirken.

Die politischen Entscheidungen in Deutschland zum »Rentenreformgesetz 1992« wie auch die 1996 beschlossenen Maßnahmen im Rahmen des »Wachstums- und Beschäftigungsförderungsgesetzes« führen für die gesetzliche Rentenversicherung zu einer Stärkung der Beziehung zwischen Finanzierungsbeitrag und Rentenleistung. Weitere Reformschritte sind geplant. Bei diesen künftigen Entscheidungen geht es auch darum, in welche Richtung sich die einkommensbezogene Rentenversicherung entwickeln soll und wird, also ob der Vorsorgeaspekt weiter gestärkt werden soll oder ob die Entwicklung mehr in Richtung auf ein Versorgungssystem (mit vermehrter interpersoneller Umverteilung) geht. Dies kann explizites Ziel sein oder sich eher allmählich als Resultat bestimmter Entscheidungen ergeben.

4. Stärkung der Vorsorgekonzeption in der gesetzlichen Rentenversicherung – Wege und Begründungen

Bevor auf einige – insbesondere auch ökonomische – Begründungen für eine Stärkung der Vorsorgekonzeption in der gesetzlichen Rentenversicherung, dem quantitativ bei weitem wichtigsten Teil des deutschen Alterssicherungssystems eingegangen wird, einige Hinweise auf unterschiedliche Wege zur Stärkung des Vorsorgecharakters der Rentenversicherung. Dies kann zum einen durch Maßnahmen innerhalb der Rentenversicherung erfolgen (siehe die nachfolgenden Fälle 1 und 2), zum anderen in Verbindung mit weiteren öffentlichen Haushalten (Fälle 3 und 4):

1. Beseitigung von interpersonellen Umverteilungselementen durch versicherungsgemäße Ausgestaltung in der Rentenversicherung (z.B. Abschläge bei vorzeitigem Bezug einer Altersrente).

2. Abbau von interpersonellen Umverteilungsausgaben (z.B. von nicht beitragsgedeckten Ausbildungszeiten).
3. Auslagerung auf andere öffentliche Haushalte, z.B. von Gebietskörperschaften (organisatorische Ausgliederung).
4. Finanzierung von Umverteilungsmaßnahmen, die zwar weiterhin in der Rentenversicherung abgewickelt werden, durch Zahlungen aus anderen öffentlichen Haushalten (fiskalische Ausgliederung). Dabei können drei Formen unterschieden werden:
 - a) Umwandlung bisher z.B. nicht beitragsfinanzierter Ausgaben – z.B. Anrechnung von Zeiten der Ausbildung oder der Kindererziehung – in Beitragszeiten, indem z.B. von Gebietskörperschaften Beiträge an die Rentenversicherung gezahlt werden,
 - b) Zahlung eines pauschalen Zuschusses,
 - c) Erstattung von Ausgaben.

Durch die 1996 beschlossenen Maßnahmen sind überwiegend die beiden erstgenannten Wege beschritten worden. Hierdurch wird die Verknüpfung zwischen der individuellen Beitragszahlung und dem dadurch erworbenen Rentenanspruch (nicht in absoluter, sondern relativer Höhe) enger. D.h. der Beitrag wird mehr zu einem Preis. Im umgekehrten Fall würde sich der Beitrag mehr einer Steuer annähern.

Wenn das gelten soll, was schon vor über 100 Jahren der Ökonom und Soziologe Albert Schaeffle (1890: 499) betonte: »Der Versicherungsbeitrag ist ... keine Steuer ...«, dann dürfen Beitragseinnahmen nicht für die Finanzierung von allgemeinen Staatsaufgaben verwendet werden. Allerdings bleiben mit dem Sozialversicherungsbeitrag versicherungsinterne Ausgleichstatbestände vereinbar – wie einheitliches Beitrags- und Leistungsrecht für Männer und Frauen trotz z.B. unterschiedlicher Lebenserwartung.⁹

Eine den Vorsorgecharakter und den Vorleistungsbezug stärkende Ausgestaltung der Rentenversicherung erfordert neben einer sachadäquaten Aufgaben- und Risikoordnung auch eine systemadäquate Finanzierung der jeweils in der Sozialversicherung entstehenden Ausgaben, will man nicht negative ökonomische Wirkungen in Kauf nehmen.

Wenn allgemeine Staatsaufgaben der Rentenversicherung zur Abwicklung übertragen werden, z.B. um Armut im Alter zu vermeiden oder um Einkommensunterschiede zwischen Versicherten bzw. Belastungen durch das Aufziehen von Kindern zu verringern, und wenn solche Ausgaben aus lohnbezogenen Sozialversicherungsbeiträgen und nicht aus allgemeinen Haushaltsmitteln finanziert werden,

- dann wird der Faktor Arbeit mit Kosten belastet, die nichts mit der Faktorleistung zu tun haben, Arbeitsnachfrage wird tendenziell reduziert, was *beschäftigungspolitisch* negativ wirkt,
- dann werden unsoziale *Verteilungswirkungen* ausgelöst, da nur die Versicherungspflichtigen zur Finanzierung herangezogen werden mit einer proportionalen Abgabe allein auf ihr Arbeitsentgelt bis zur Beitragsbemessungsgrenze, nicht aber alle Bürger gemäß ihrer steuerlichen Leistungsfähigkeit, was nicht nur eine »Umverteilung von unten nach oben« begünstigt, sondern auch tendenziell familienunfreundlich wirkt (vgl. ausführlich Schmähl 1997a).

Wird dagegen die Verknüpfung zwischen Beitragszahlung und Rentenanspruch dadurch eng gestaltet, daß Beiträge nicht im obigen Sinne zweckentfremdet werden (wie es heute immer noch in erheblichem Maße geschieht), dann wird die Beitragspflicht als Form der Eigenvorsorge im Zweifel eher *akzeptiert*, d.h. es werden geringere Abgabenwiderstände hervorgerufen als bei einer Abgabe, die zum erheblichen Teil der interpersonellen Umverteilung dient (vgl. u.a. Burtless 1996: 178). Längerfristig dürfte dieser akzeptanzfördernde Aspekt angesichts zu erwartender Abgabesteigerungen in einer alternenden Bevölkerung besonders wichtig werden.

Ein Beitrag, der mehr den Charakter eines Preises erhält, führt zu Ansprüchen, die ausgeprägter dem verfassungsrechtlichen *Eigentumsschutz* unterliegen und folglich weniger eingriffsanfällig für diskretionäres politisches Handeln sind als solche Sozialleistungen, die nicht vorleistungs- und vorsorgebezogen sind. (Die ausgabereduzierenden Maßnahmen, die 1996 für die Rentenversicherung beschlossen wurden, setzen gerade bei solchen Umverteilungselementen an.)

Die Ausgestaltung von sozialrechtlichen Regelungen kann *verhaltensbeeinflussend* wirken, wenngleich oft erst zeitlich verzögert. Durch eine vorsorgeorientierte Entwicklungsstrategie mit stärkerer Verknüpfung von Leistung und Gegenleistung wird deutlich, daß dem Recht auf eine Rente die Pflicht zur Vorsorge gegenübersteht. *Rechte und Pflichten* werden auf der Mikroebene eher ausbalanciert.

Auf der Makroebene wird die *Finanzierungsverantwortung* deutlicher: Allgemeine Staatsaufgaben sind aus allgemeinen Haushaltsmitteln zu finanzieren mit der Folge, daß keine Aufgabenzuweisung ohne systemadäquate Finanzierung erfolgen sollte.

Im Unterschied zu einer solchen vorsorgeorientierten Entwicklungskonzeption für die gesetzliche Rentenversicherung würde der Übergang zu einer

steuerfinanzierten Staatsbürgerrente in einem langen Übergangszeitraum, in dem bereits angesammelte Ansprüche noch zu finanzieren sind, eine Zusatzbelastung gerade der jüngeren Menschen erfordern, wenn diese eine über die Grundrente hinausgehende Alterssicherung aufbauen wollen. Ob das aber angesichts unterschiedlicher Sparfähigkeit und Sparwilligkeit sowie der vorsorgeunabhängigen Zusicherung einer Grundrente tatsächlich in ausreichendem Maße, d.h. auch frühzeitig genug erfolgt, ist zweifelhaft und führt folglich zu einer weitaus stärkeren Einkommensungleichheit im Alter als heute. Zugleich ist aber mit erheblicher Abgabenbelastung für die ohne Einkommensanrechnung gezahlte Grundrente zu rechnen. Unterschiedliche Reaktionen des Gesetzgebers und der Bürger sind denkbar: Übergang zu einer andere Einkünfte anrechnenden Mindestsicherung wie in Australien (um Ausgaben zu begrenzen) oder aber politischer Druck auf Erhöhung der Grundrente durch den immer größeren Anteil Älterer an der Wählerschaft. Das kann wiederum zu Abwehrreaktionen der Erwerbsfähigen führen. Diese Abwehr kann u.a. in verringertem Arbeitsangebot in der offiziellen Wirtschaft bestehen.

Wenn vieles für eine vorsorgeorientierte Weiterentwicklung des gegenwärtigen Rentenversicherungssystems spricht, was ist dann bei weiteren Reformmaßnahmen besonders zu beachten? Dazu abschließend einige Anmerkungen zu einigen ausgewählten Aspekten.

5. Was sollte bei weiteren Reformschritten in der deutschen Rentenversicherung beachtet werden?

Von zentraler Bedeutung ist die politische Entscheidung für ein Entwicklungskonzept, an dem sich Entscheidungen über Einzelmaßnahmen und ihre Ausgestaltung orientieren. Diesem Konzept sollte eine Langfristsperspektive zugrunde liegen, auch wenn aufgrund aktueller ökonomischer Restriktionen und der Lage öffentlicher Haushalte manches nur schrittweise umsetzbar erscheint. Um jedoch den Bürgern eine Zukunftsperspektive für ihre Alterssicherung zu eröffnen, sind grundlegende Entscheidungen in der gesetzlichen Rentenversicherung notwendig, da hierdurch Rahmenbedingungen für individuelles und betriebliches Handeln auch im Hinblick auf zusätzliche und ergänzende Alterssicherung gestaltet werden. Diese Entscheidungen betreffen insbesondere Absicherungsniveau, Altersgrenzen und Finanzbedarf.

Für die Gestaltung der Rentenversicherung ist allerdings zu beachten, daß die Grundentscheidung für eine stärkere Verknüpfung von Leistung und Ge-

genleistung (also eine stärkere Vorsorgeorientierung) in einem einkommensbezogenen System – wie sie in Deutschland im Prinzip zu erkennen ist – auch Konsequenzen für das Ausmaß von Veränderungen des Absicherungs-niveaus hat. Dieser Zusammenhang sei zunächst erläutert.

Vielfach wird ein Festschreiben des Rentenbeitrags bei etwa 20 Prozent befürwortet. Die Konsequenzen für das Absicherungs-niveau wären erheblich: Heute erreicht der sogenannte Eckrentner mit 45 Entgeltpunkten – also z.B. ein Durchschnittsverdiener mit 45 Versicherungsjahren – ein Rentenniveau von knapp 70 Prozent des durchschnittlichen Nettoarbeitsentgelts. Zur Beurteilung ist die Höhe des Sozialhilfeniveaus wichtig. Dieses liegt (unter Berücksichtigung von Einmalzahlungen, Mietzuschüssen usw.) bei 40% des durchschnittlichen Nettoarbeitsentgelts. Bereits heute sind etwa 26 Entgeltpunkte erforderlich, um eine Versichertenrente in Höhe dieser Sozialhilfeschwelle zu erreichen.

Ein Einfrieren des Beitragssatzes würde bis 2030 zu einem Absinken des Eckrentenniveaus auf etwa 53 Prozent des durchschnittlichen Nettoarbeitsentgelts führen. Für das Erreichen der Sozialhilfeschwelle wären dann bereits etwa 34 Entgeltpunkte erforderlich.

D.h. ein Großteil der Pflichtversicherten würde selbst nach langer Versicherungsdauer aus dem System weniger an Rente erhalten, als auch ohne jegliche Vorsorge für das Alter über die Sozialhilfe abgedeckt wird. Ein solches Pflichtvorsorgesystem würde seine Legitimation verlieren – wenn es nicht bereits vorher aufgrund der Widerstände gescheitert wäre.

Es gibt vielfältige weitere Vorschläge, die zu einer deutlichen Senkung des derzeitigen Eckrentenniveaus führen würden, z.B. durch Einführung von demographischen oder arbeitsmarktbezogenen Faktoren in die Formel zur Berechnung und Anpassung der Renten. Berücksichtigt man, daß derzeit durch bereits beschlossene Maßnahmen – wie Reduzierung von Ausbildungszeiten, Einführung von Abschlägen bei vorzeitigem Rentenbezug – z.T. beträchtliche Senkungen des individuell erreichbaren Absicherungs-niveaus eintreten können, folgt für mich, daß kaum Spielraum für ein generelles Reduzieren des derzeitigen Rentenniveaus besteht, wenn man nicht längerfristig die Legitimierung eines einkommensbezogenen, auf Vorleistungen beruhenden Rentensystems aufs Spiel setzen und den Weg in Richtung einer versorgungsstaatlichen Lösung einschlagen will.

Aber wie könnte dann ein Beitragssatz von etwa 26 Prozent für das Jahr 2030 vermieden werden, wie er sich nach gegenwärtigem Leistungsrecht unter bestimmten Annahmen errechnet? Ansatzpunkte liegen u.a. bei *Hinterbliebenenrenten*, deren Ausgabenvolumen sich bereits aufgrund der schon existieren-

den Einkommensanrechnung bei steigender Erwerbsbeteiligung von Frauen mindern wird. Im Rahmen des bestehenden Anrechnungsmodells bestehen Veränderungsmöglichkeiten, auch im Sinne familienorientierter Umgestaltung (Schmähl 1995).

Ein anderer Ansatzpunkt liegt m.E. in der Berücksichtigung der – hoffentlich weiter steigenden – *Lebenserwartung* bei rentenrechtlichen Regelungen. Im Rahmen der schwedischen, lettischen und italienischen Rentenreformen¹⁰ ist vorgesehen, daß bei steigender Lebenserwartung Älterer das Rentenniveau der nachwachsenden Kohorten beim Rentenzugang generell reduziert wird, so daß – über die Rentenlaufzeit gesehen – bei gleicher Versichertenbiographie die Angehörigen »langlebigerer« Kohorten nicht besser oder schlechter gestellt werden als ihre Vorgängerkohorten. Dies ist eine Möglichkeit für eine versicherungsorientierte Erweiterung der Rentenformel.

Ein anderer Ansatzpunkt zur Berücksichtigung der Lebenserwartung ist, das Referenzalter für den Bezug einer Altersrente ohne Abschlag bei steigender Lebenserwartung weiter hinauszuschieben. D.h. steigende Lebenserwartung führt – mit entsprechender zeitlicher Vorankündigung – zu einer Anhebung des Referenzalters, ohne daß jedoch die Rentenniveaudefinition (Eckrente = 70 Prozent des Nettoarbeitsentgelts) geändert wird. Dieses Niveau wird dann allerdings später erreicht.

Damit wird eine *Wahlentscheidung zwischen individuell erreichbarem Rentenniveau und Rentenlaufzeit* (also Zeitpunkt der Inanspruchnahme der Altersrente) deutlich, aber nicht jeder wird generell mit einem sinkenden Rentenniveau konfrontiert. Deshalb präferiere ich diesen Ansatz. Durch zusätzliche individuelle Vorsorgemaßnahmen, auch durch betriebliche Lösungen (Gehaltsumwandlung, Betriebsrenten, Zeitkonten) kann entweder Einkommen bereitgestellt werden, durch das der Zeitpunkt der Inanspruchnahme einer Altersrente hinausgeschoben oder ein Abschlag von der Rente vermindert oder kompensiert wird.

Von vielen Seiten werden zusätzliche Leistungen in der Altersphase für Personen gefordert, die *Kinder* aufgezogen haben. Abgesehen von der entscheidungsbedürftigen Frage, ob der Einsatz knapper Haushaltsmittel nicht eher in der Phase des Aufziehens von Kindern erfolgen sollte, erfordern solche Maßnahmen des Familienlastenausgleichs eine Finanzierung aus allgemeinen Haushaltsmitteln. Es spricht manches dafür, dies nicht innerhalb der Rentenversicherung – z.B. durch zusätzliche Kindererziehungszeiten – zu realisieren, sondern getrennt vom Rentenversicherungssystem, z.B. durch ein (steuerfinanziertes) Familiengeld im Alter, das dann – je nach Zielvorstellungen – auch stärker zielgerichtet (z.B. unter Berücksichtigung der Einkom-

menslage) ausgestaltet werden könnte. Sinnvoll wäre darüber hinaus, familienorientierte Leistungen zum erheblichen Teil institutionell bei einem Träger zu bündeln, was Zielgenauigkeit und Transparenz erhöhen würde. Will man jedoch in der Rentenversicherung etwas für Familien mit Kindern tun – entweder durch Minderung der Abgabenbelastung in der Phase des Aufziehens der Kinder oder im Alter –, dann bietet sich folgender systemkonformer Weg: Aus dem für Familienleistungen zuständigen öffentlichen Haushalt werden Beiträge an die Rentenversicherung gezahlt, die dann zu entsprechenden Rentenansprüchen führen.

Dies führt zu einem übergreifenden Aspekt: Eine Institution, wie die gesetzliche Rentenversicherung, sollte nicht für die Realisierung vieler unterschiedlicher Ziele genutzt werden. Eine »funktionale Differenzierung«, eine klare Aufgabenzuordnung zu unterschiedlichen Institutionen fördert Transparenz, vermeidet schwer durchschaubare Umverteilungseffekte und ist damit akzeptanzfördernd. Dies gilt für den Tatbestand »Familie«, aber auch für »Armutsvermeidung«¹¹ und »Arbeitslosigkeit«. So hat der Einsatz der Rentenversicherung zu Verminderung der Arbeitslosigkeit zu einer geradezu explosionsartigen Ausweitung der vorgezogenen Altersrenten nach vorheriger Arbeitslosigkeit geführt. Der Anteil dieser Renten an allen neuzugegangenen Altersrenten an Männer ist in Westdeutschland von 21,6 Prozent 1989 auf 35,5 Prozent im Jahre 1995 gestiegen und erreichte 1995 in Ostdeutschland sogar 69,4 Prozent. Hinzu kommen arbeitsmarktbedingte Erwerbsunfähigkeitsrenten. Dies hat beträchtliche Auswirkungen auf den Beitragsbedarf und trug mit bei zur neuerlichen Diskussion über die »Sicherheit der Renten« und zur sich immer stärker ausweitenden Vertrauenskrise. Eine Zuordnung des Arbeitsmarktrisikos zur Bundesanstalt für Arbeit würde die Rentenversicherung etwas mehr von Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt abkoppeln. Zudem wirken arbeitsmarktbedingte Erhöhungen der Beiträge zur Arbeitslosenversicherung bei weitem nicht so verunsichernd wie ein arbeitslosigkeitsbedingter Anstieg des Rentenbeitrags.

Ein Gesamtkonzept für die Weiterentwicklung der Rentenversicherung erfordert sachgerechte Aufgabenzuordnung und sachgerechte Finanzierung von Ausgaben, die der Rentenversicherung übertragen werden, und Maßnahmen zur Ausgabenreduktion. Diese dürften in der Bevölkerung eher akzeptiert werden, wenn zugleich der Eindruck besteht, daß die Belastungen fair verteilt sind.¹²

Gegenwärtig besteht in Deutschland eine erhebliche Vertrauenskrise im Bereich staatlicher Alterssicherung, eine Vertrauenskrise insbesondere auch in bezug auf Politik und Politiker. Es fehlt für die Öffentlichkeit eine klare Per-

spektive über den einzuschlagenden Weg und die erwartbare Entwicklung in der Zukunft. Strategien für die Zukunft des deutschen Alterssicherungssystems sollten ein möglichst hohes Maß an Akzeptanz in der Bevölkerung finden. Denn dies ist die entscheidende Grundlage für die objektive und subjektiv empfundene Sicherheit von Alterssicherungsansprüchen und für die langfristige Finanzierbarkeit von Alterssicherungssystemen. Dies setzt klare konzeptionelle Vorstellungen voraus. M.E. spricht viel für eine vorsorgeorientierte Reformstrategie, für die einzelne Elemente skizziert wurden.

Eine solche vorsorgeorientierte Entwicklungsstrategie für das zentrale deutsche Alterssicherungssystem erfordert aber auch vermehrt Aufmerksamkeit für die Aufgabe, den Versicherten auf verständliche Art zu vermitteln, welche Ansprüche sie – auch zu verschiedenen Zeitpunkten im Lebenszyklus – bereits erworben haben, welchen Wert diese gegenwärtig besitzen oder welches Maß an Absicherung sie z.B. unter bestimmten Annahmen bei Erreichen bestimmter Altersgrenzen erreichen würden. Dies ist für die eigene Zukunftsplanung im Rahmen ergänzender und zusätzlicher Vorsorge wichtig, vermittelt aber auch stärker das Gefühl, daß durch die Vorsorgeaktivitäten im Rahmen der Rentenversicherung ein klar definierter Anspruch, d.h. ein spezifischer Vermögenstitel, erworben wird. Dies dürfte die Akzeptanz erhöhen und (entsprechende Erwerbsmöglichkeiten vorausgesetzt) folglich die Vorsorgebereitschaft im Rahmen der Rentenversicherung wie darüber hinaus positiv beeinflussen.

Anmerkungen

- 1 Vgl. dazu u.a. Schmähl 1994: 335-339 mit weiteren Verweisen. – Bei der ab Abschnitt 4 in das Zentrum der Ausführungen rückenden Alterssicherung in Deutschland steht das quantitativ wichtigste System – die gesetzliche Rentenversicherung – im Mittelpunkt. Sie vereint als Regelsicherungssystem für den größten Teil der Bevölkerung nahezu 70 Prozent aller Ausgaben für Alterssicherung auf sich. Es dürfte keine Fehleinschätzung sein, daß in Deutschland für die nächsten Jahrzehnte die umlagefinanzierte Rentenversicherung weiterhin das zentrale und quantitativ bedeutendste Alterssicherungssystem sein wird.
- 2 Vgl. exemplarisch die Ausführungen bei Aaron 1992, Barr 1992, Atkinson 1997.
- 3 Dahinter stehen unterschiedliche *verteilungspolitische Zielvorstellungen*: Bei Beschränkung auf die Mindestsicherung wird Armutsvermeidung angestrebt, in einkommensbezogenen Systemen geht es vor allem um eine Verstetigung der Einkommensentwicklung im Lebensablauf beim Übergang in und auch während der

Altersphase und damit um ein Anknüpfen an die früher erreichte Einkommenssituation.

- 4 Diese beiden Varianten der Mindestsicherung sind auch die einzigen Konzeptionen, die aus Sicht der Weltbank für die »erste Säule« in staatlicher Trägerschaft geeignet sind; vgl. World Bank 1994.
- 5 Eine solche steuerfinanzierte Staatsbürgerrente propagiert bekanntlich seit langem Biedenkopf für Deutschland – so wie dies ja auch die ursprüngliche Vorstellung Bismarcks war, die später u.a. von den Nationalsozialisten für eine »Altersversorgung des deutschen Volkes« mit ausdrücklichem Bezug auf Bismarck aufgegriffen worden ist. Zum Überblick siehe Schmähl 1993b: 261-280.
- 6 Für eine Diskussion unterschiedlicher Varianten, auch mit Bezug auf die deutsche Situation vgl. Schmähl 1993: 334-360.
- 7 Zur Diskussion über Wirkungen einer steuerfinanzierten Grundrente, einschließlich der für Deutschland beträchtlichen Einführungsprobleme vgl. Schmähl 1974 sowie 1993a: 265-333 mit ausführlichen Literaturverweisen.
- 8 In Deutschland spielt dieser Unterschied bislang für die Ausgestaltung von Betriebsrenten eine Rolle.
- 9 Der Sozialversicherungsbeitrag unterscheidet sich folglich weiterhin von einer risikoorientierten Versicherungsprämie. Zu den unterschiedlichen Ausprägungen und ihnen zugrundeliegenden Konventionen des Versicherungsprinzips in der Sozialversicherung vgl. die verschiedenen Beiträge in Schmähl 1985.
- 10 Dort allerdings verknüpft mit weiteren Aspekten, die stark an Regelungen von Privatversicherungen orientiert sind.
- 11 Hier wäre anzusetzen bei der Sozialhilfe, wo ggf. eine Modifikation der Regelungen für den Regreß die vielfach beklagte Nichtinanspruchnahme von Sozialhilfe durch Ältere deutlich reduzieren könnte.
- 12 In diesem Beitrag kann nicht auf weitere Ansatzpunkte für einnahmen- und ausgabenbeeinflussende Maßnahmen eingegangen werden; vgl. hierzu Schmähl 1997b. Notwendig bleibt zudem eine die verschiedenen Maßnahmen im Zusammenhang sehende empirische Analyse der Auswirkungen für verschiedene Gruppen der Bevölkerung (auch Kohorten) in unterschiedlichen Lebensphasen.

Literatur

- Aaron, Henry J. (1982), *Economic Effects of Social Security*. Washington, D.C.
- Allmendinger, Jutta (1994), *Lebensverlauf und Sozialpolitik*. Frankfurt/Main/New York.
- Atkinson, A.B. (1997), *The Economic Consequences of Rolling-Back the Welfare State* (Munich Lectures in Economics). Im Druck.

- Barr, Nicolas (1992), Economic Theory and the Welfare State: A Survey, in: *Journal of Economic Literature* 3: 741-803.
- Burtless, Gary (1996), The Folly of Means-Testing Social Security, in: Peter A. Diamond et al. (eds.), *Social Security. What Role for the Future?* Washington, D.C.
- Schaeffle, Albert (1890), Art. Die Arbeiterversicherung im allgemeinen, in: *Handwörterbuch der Staatswissenschaften*. 1. Aufl., Bd. I: 499-519.
- Schmähl, Winfried (1974), Systemänderung in der Altersvorsorge – Von der einkommensabhängigen Altersrente zur Staatsbürger-Grundrente. Opladen.
- Schmähl, Winfried (1993a) (Hrsg.), *Mindestsicherung im Alter*. Frankfurt/Main/New York.
- Schmähl, Winfried (1993b), Proposals for flat-rate public pensions in the German debate, in: Jos Berghman/Bea Cantillon (eds.), *The European Face of Social Security*. Aldershot u.a.O.
- Schmähl, Winfried (1994), Umbau der sozialen Sicherung im Alter? in: *Staatswissenschaften und Staatspraxis* 5: 331-365.
- Schmähl, Winfried (1995), Familienorientierte Weiterentwicklung der staatlichen Alterssicherung in Deutschland, in: Gerhard Kleinhenz (Hrsg.), *Soziale Ausgestaltung der Marktwirtschaft*. Berlin.
- Schmähl, Winfried (1996), Ökonomische Sicherheit als Grundvoraussetzung für ein produktives Leben im Alter, in: Margret Baltes/Leo Montada (Hrsg.), *Produktives Leben im Alter*. Frankfurt/Main/New York.
- Schmähl, Winfried (1997a), Änderung der Finanzierungsstruktur der sozialen Sicherung und insbesondere der Sozialversicherung als wichtiges Element eines »Umbaus« des deutschen Sozialstaats, in: Richard Hauser (Hrsg.), *Reform des Sozialstaats I, Arbeitsmarkt, soziale Sicherung und soziale Dienstleistungen*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Schmähl, Winfried (1997b), Alterssicherung – Quo vadis? in: *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik* (im Druck).
- Turner, John A. (1996), Risk Bearing in Pension Plans, in: Emmanuel Reynaud et al. (eds.), *International Perspectives on Supplementary Pensions*. Westport, London.
- World Bank (1994), *Averting the old age Crisis*. Washington, D.C.